Ist neben der Bestimmung der Reichsverfassung, daß die Verhandlungen des Reichstags öffentlich sein sollen, die Bestimmung der Geschäftsordnung, wonach geheime Sitzungen beschlossen werden können, rechtsgültig?

Inauguraldissertation

zur Erlangung der Würde eines Doctors beider Rechte

verfaßt

und einer hohen juristischen Fakultät der Kgl. bayer.

Friedrich-Alexander-Universität zu Erlangen

vorgelegt von

Hans Folkerts

Rechtspraktikant in München.

München.

J. Schweitzer Verlag.

(Jos. Eichbichler.)

1894.

Ist neben der Bestimmung der Reichsverfassung, daß die Verhandlungen des Reichstags öffentlich sein sollen, die Bestimmung der Geschäftsordnung, wonach geheime Sitzungen beschlossen werden können, rechtsgültig?

Inauguraldissertation

zur Erlangung der Würde eines Doctors beider Rechte

verfaßt

und einer hohen juristischen Fakultät der Kgl. bayer.

Friedrich-Alexander-Universität zu Erlangen

vorgelegt von

Hans Folkerts

Rechtspraktikant in München.

München.

J. Schweitzer Verlag.

(Jos. Eichbichler.)

1894.

Seinen lieben Eltern

in Dankbarkeit

gewidmet

vom Verfasser.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41535711_0166

Litteratur:

Laband, das Staatsrecht des deutschen Reichs, 2. Aufl. Bd. I Freiburg 1888/91.

Max Seydel, Kommentar zur Verfassungs-Urkunde für das deutsche Reich, Würzburg 1873.

Max Seydel, der deutsche Reichstag (in den Annalen des deutschen Reichs 1880 S. 416 ff.).

Thudichum, Verfassungsrecht des norddeutschen Bundes und des deutschen Zollvereins, Tübingen 1870.

Hirsemenzel, Verfassung des norddeutschen Bundes, Berlin 1867 Bd. I.

v. Rönne, Staatsrecht des deutschen Reiches, 2. Aufl. 1876 Bd. I.

v. Rönne, das Staatsrecht der preußischen Monarchie, 3. Aufl. 1869, 1870, Bd. I 1 und I 2.

Gg. Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 3. Aufl. 1891.

Herm. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, Leipzig 1881, 1886.

Herm. Schulze, Lehrbuch des preußischen Staatsrecht, 2. Aufl. 1890 Bd. II.

Zorn, das Staatsrecht des deutschen Reichs, Berlin und Leipzig 1880 Bd. I.

v. Riedel, die Verfassungs-Urkunde vom 16. April 1871, Nördlingen 1871.

v. Mohl, Zeitschrift für die gesammte Staatswiss. Bd. 31 Jahrgang 1875, Tübingen.

v. Mohl, das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, 2. Aufl. Bd. I.

J. Pözl, Supplement zu der 4. Aufl. des Lehrbuchs des bayr. Verfassungsrechts 1872.

v. Held, System des Verfassungsrechtes der monarchischen Staaten Deutschlands, 2. Teil, Würzburg 1857.

Zoepfl, Grundsätze des allg. und deutschen Staatsrechts, 5. Aufl. 1863.

Klüber, Öffentl. Recht des deutschen Bundes und der Bundesstaaten, 4. Aufl.

Rotteck's Staatslexikon, 3. Aufl. 6. Bd.

v. Seckendorff, Bedenken gegen die Öffentlichkeit der Beratung und Beschlußfassung moralischer Personen, besonders des Staates, Glogau und Leipzig 1835.

Stenogr. Berichte und **Drucksachen** der Verhandlungen des Reichstags.

Dernburg, Pandekten, 2. Aufl. Bd. I.

Beseler, System des gem. Rechts, 1. Teil, 4. Aufl. Berlin 1885.

Die Verfassungsurkunde des deutschen Reichs vom 16. April 1871 hat bezüglich der Verhandlungen und Beschlußfassung des Reichstags nur ganz wenige und sehr kurze, allerdings besonders wichtige Bestimmungen in den Art. 23, 24, 27 und 28 getroffen, im übrigen aber dem Reichstag überlassen, seinen Geschäftsgang und seine Disziplin durch eine Geschäftsordnung zu regeln (Art. 27.)

Art. 22 der Reichsverfassung, der die Öffentlichkeit der Reichstagsverhandlungen normiert, indem er in Abs. 1 sagt: „Die Verhandlungen des Reichstags sind öffentlich," unterscheidet sich in diesem Punkte wesentlich von den diesbezüglichen Bestimmungen anderer Verfassungen. Letztere lassen nämlich[1]) neben dem Prinzip der Öffentlichkeit in Ausnahmefällen unter gewissen Voraussetzungen auch geheime Sitzungen ausdrücklich zu, während in der Reichsverfassung davon nicht gesprochen wird. —

[1]) Preußen, die Verf.-Urkunde für den preuß. Staat vom 31. I. 1850 Artikel 79.

Sachsen, die Verf.-Urk. vom 4. IX. 1831 § 135.

Württemberg, Verf.-Urk. v. 25. IX. 1819 §§ 167, 168.

Baden, Verf.-Urk. v. 22. VIII. 1818 §§ 76, 78.

Sachsen-Weimar-Eisenach, Revid. Grundgesetz über d. Verf. v. 15. X. 1850 § 13.

Oldenburg, Revid. Staatsgrundgesetz v. 22. XI. 1852. Art. 157 §§ 1 u. 2.

Sachsen-Altenburg, Grundgesetz v. 29. IV. 1831 § 234.

Sachsen-Coburg-Gotha, Staatsgrundgesetz v. 3. V. 1852 § 89.

Schwarzburg-Rudolstadt, Grundgesetz v. 21. III. 1854 § 38.

Schwarzburg-Sondershausen, Landesgrundgesetz v. 8. VII. 1857 § 62.

Waldeck, Verf.-Urk. v. 17. VIII. 1852 § 61.

Reuß ä. L., Ges. d. Verf. des Fürstenthums Reuß ä. L. betr. v. 28. III. 1867 § 81.

Reuß j. L., Revid. Staatsgrundgesetz v. 14. IV. 1852 § 91.

Schaumburg-Lippe, Verf.-Ges. v. 17. XI. 1868 Art. 26.

Lübeck, Verf. v. 5. IV. 1875 Art. 42.

Bremen, Verf. v. 17. XI. 1875. § 51.

Hamburg, Verf. v. 4. III. 1880 Art. 46.

Der Reichstag hat diesem Übelstande abzuhelfen gesucht und, sich stützend auf Art. 27 der Reichsverfassung, in seiner Geschäftsordnung[1]) folgende Bestimmung aufgenommen:

„Die Sitzungen des Reichstags sind öffentlich.

„Der Reichstag tritt auf den Antrag seines Präsidenten oder von zehn Mitgliedern zu einer geheimen Sitzung zusammen, in welcher dann zunächst über den Antrag auf Ausschluß der Öffentlichkeit zu beschließen ist."

Es fragt sich nun, ob diese beiden Bestimmungen rechtswirksam neben einander bestehen können, ob also neben der Bestimmung der Reichsverfassung, daß die Verhandlungen des Reichstags öffentlich sein sollen, die Bestimmung der Geschäftsordnung, wonach geheime Sitzungen beschlossen werden können, rechtsgültig ist. —

Zur Beantwortung dieser Frage ist es notwendig, sich über die rechtliche Natur der Geschäftsordnungen parlamentarischer Körperschaften, in specie der des Reichstags, klar zu werden, denn nur aus der rechtlichen Natur heraus läßt sich das Verhältnis der Geschäftsordnung zur Verfassung erkennen.

Die rechtliche Natur der Geschäftsordnung parlamentarischer Körperschaften kann nun je nach ihrer Entstehungsart verschieden sein und ist es auch thatsächlich.

Man muß zunächst unterscheiden zwischen den Vereinigten Staaten sowie England mit seinen Colonien, soweit sie parlamentarische Einrichtungen haben, einerseits, und den Staaten des europäischen Continents andrerseits. —

Die Ersteren setzen die Geschäftsordnungen in der Weise fest, daß die Repräsentativkörper gelegentlich bestimmter vorkommender Fälle Beschlüsse fassen und neben einander aufzeichnen, die ihnen nachher als Norm dienen[2]), während die Letzteren die Normen systematisch möglichst vollständig in einer allgemeinen Vorschrift feststellen und dann nach diesen Grundsätzen verfahren.[3]) —

---

[1]) § 36 der berichtigten Geschäftsordnung des deutschen Reichstags vom 10. Februar 1876. —

[2]) Es wird hier noch unterschieden zwischen standing orders, sessional orders, orders oder resolutions.

[3]) Chr. Mohl, Zeitschr. für d. gesammte Staatswiss. Bd. 31. S. 39. ff.

Sodann ist aber bei dem letzteren, sog. französisch-deutschen systematischen und rationellen Verfahren wieder bezüglich der staatsrechtlichen Bedeutung der einzelnen Geschäftsordnungen ein wesentlicher Unterschied; es herrscht in dieser Richtung, insbesondere in den deutschen Staaten, keineswegs eine Gleichförmigkeit.

In neuerer Zeit geht die Tendenz dahin, der Ständeversammlung oder den einzelnen Kammern ausschließlich zu überlassen, kraft Autonomierechts ihre Geschäftsordnung selbst festzustellen.[1]) Hierbei ist in einigen Staaten zur Gültigkeit noch „die Sanktion des Staatsoberhauptes" erforderlich,[2]) während in anderen wieder gewisse Punkte, nämlich diejenigen, welche die geschäftlichen Beziehungen der Ständeversammlung zur Staatsregierung betreffen, durch Übereinkunft zwischen Regierung und Kammer geordnet werden.[3]) Allein es giebt auch Geschäftsordnungen mit dem Charakter eines einfachen konstitutionellen Gesetzes[4]) sowohl als dem eines wahren Verfassungsgesetzes,[5]) je nachdem dieselben entweder auf dem Wege zustande gekommen sind, der für ein einfaches Gesetz vorgeschrieben ist, oder in der Verfassung selber enthalten sind, resp. ihnen der Charakter eines Verfassungsgesetzes ausdrücklich beigelegt ist.

Sonach müssen wir unterscheiden zwischen Geschäftsordnungen mit der rechtlichen Natur von:

1) eigentlichen Verfassungsgesetzen,
2) einfachen constitutionellen Gesetzen und
3) autonomen Bestimmungen.

Die Geschäftsordnung des Reichstags gehört nun zu der letzten Klasse, denn wenn in der Verfassungsurkunde Art. 27 gesagt ist: „Er (der Reichstag) regelt seinen Geschäftsgang und

[1]) So z. B. Preußen, Verf.-Urk. v. 1850 Art. 78.
Cfr. hier auch Bayern, Ges. betr. d. Gesch.-Gang. des Landtags vom 19. I. 1872 Art. 1.
Reuß j. L., Verf.-Urk. 1852 § 87.

[2]) Anhalt-Bernburg, Verf.-Urk. v. 1850 § 60.

[3]) Waldeck, Verf.-Urk. v. 1852 § 60.

[4]) Bayern, Ges. betr. d. Gesch.-Gang. des Landtags v. 19. I. 1872.
Oldenburg, Revid. Verf.-Urk. v. 1852 § 165.
Ebenso Schwarzburg-Sondershausen, Verf.-Urk. v. 1849 § 147.

[5]) So z. B. Bayern, Edikt über die Ständeversammlung, als Beil. X. zur Verf.-Urk. v. 1818 (aufgehoben durch das Not. 4 cit. Ges.). —

seine Disziplin durch eine Geschäftsordnung . . . .", so ist damit zweifellos dem Reichstage das Recht der Autonomie ertheilt, wie es auch allgemein anerkannt wird[1]).

Bezüglich der Beantwortung der Frage 'nach der Rechtsbeständigkeit des § 36 der Geschäftsordnung ist nun weiter zu untersuchen, in erster Linie, was überhaupt Autonomie heißt, welches Recht also dem Reichstage durch Art. 27 der Reichsverfassung eingeräumt ist, sodann, wie sich die durch Autonomie geschaffenen Rechtssätze zu anderen Rechtssätzen verhalten.

Als die regelmäßigen und hauptsächlichsten Quellen des Rechts sind Gesetz und Gewohnheit zu bezeichnen, indessen giebt es auch, wie Beseler[2]) ausführt, wenigstens im deutschen Recht, Normen, welche nicht von der gesetzgebenden Gewalt im Staate ausgegangen sind, und den Grund ihrer Geltung doch auch nicht in der Gewohnheit haben, sondern in dem zur Rechtserzeugung befugten Willen (Autonomie) einer Korporation, welche sich ähnlich, wie die Gesetzgebung es thut, in einem bestimmten, die Rechtsregel konstituierenden Akt offenbart. Die auf Autonomie beruhenden positiven Satzungen, die durch einen freien Akt der Willensbestimmung begründet werden, sind zu dem geschriebenen Recht zu zählen.

Der Begriff der Autonomie ist zu verschiedenen Zeiten sehr verschieden gewesen. — Schon bei den alten Griechen begegnet uns der Ausdruck, aber in wesentlich anderer, weiterer Bedeutung, als er heute gebraucht wird. Er war ein Rechtsbegriff, etwa der modernen Souveränetät vergleichbar, indem darunter die Selbständigkeit eines Staates, insbesondere das Recht, die innern Angelegenheiten unabhängig und nach freiem Belieben zu ordnen, verstanden wurde.

Die deutsche Jurisprudenz hat sich den Begriff angeeignet, und zwar mit bestimmter Beziehung auf die bewußte Rechtserzeugung, ohne jedoch die Autonomie mit dem Recht der Gesetzgebung gleichbedeutend zu nehmen. Anfangs faßte man darunter das jus

[1]) Mohl a. a. O. S. 47.
Seydel, Comm. z. Verf.-Urk. S. 146 Note 1.
Rönne, Staatsr. d. deutsch. Reichs, S. 176 II. A. und Note 1.
Laband, d. Staatsr. d. d. Reichs. 2. Aufl. S. 559 u. A. m.

[2]) Diesen Ausführungen liegt die Abhandlg. Beselers über „Autonomie" zu Grunde in s. System d. gem. Rechts. 1. Abtl. 4. Aufl. S. 74 ff.

statuendi s. statuta codendi, wobei unter Statut jede Satzung außerhalb des gemeinen Rechts verstanden wurde, sodaß also das jus statuendi das Recht involvierte, partikularrechtliche Normen aufzustellen. Als sich aber die Landeshoheit in Deutschland immer selbständiger entwickelte und sich immer mehr der wahren Staatsgewalt näherte, mußte naturgemäß eine Scheidung zwischen dem vom Landesherrn, allein oder unter Zuziehung der Landstände, ausgeübten Gesetzgebungsrecht und denjenigen Befugnissen, welche gewissen landsässigen Korporationen in Beziehung auf die Rechtsbildung zustanden, notwendig erscheinen. Diesem Bedürfnisse entsprechend wurden nun feste Grenzen gezogen; man stellte den eigentlichen Gesetzen die Statute gegenüber und bezeichnete die Befugnis, Statute zu erlassen, oder die Autonomie als das durch die Staatsgewalt beschränkte Recht gewisser Korporationen. Allein wenn man auf diese Weise auch eine feste Begriffsbestimmung hatte, so wurde dieselbe doch wieder dadurch erschüttert, daß man auch diejenigen Verfügungen als Ausfluß der Autonomie ansah, welche einzelne Privatpersonen durch Verträge oder einseitige Dispositionen über ihre besonderen Rechtsverhältnisse trafen. Es konnte demnach der Autonomie schlechthin eine Bedeutung als Rechtsquelle nicht mehr zuerkannt werden, da durch derartige Verfügungen nur Rechtsverhältnisse geordnet, nicht aber Rechtsregeln aufgestellt werden. Der Gegensatz von Rechtsregel und Rechtsverhältnis, von Recht im objektiven und subjektiven Sinn ist aber zur Bewahrung sicherer Begriffe im Rechtswesen durchaus notwendig, und daher die Vermischung der Begriffe in dieser Anwendung absolut unzulässig.

Um der Unsicherheit ein Ende zu machen, hat die neuere Doctrin fast ausnahmslos, zuerst Puchta, die ältere Theorie verlassen, und den Begriff der Autonomie wieder festbegrenzt. Hiernach ist „Autonomie" nur in dem Sinne zu nehmen, daß durch sie *wirkliche Rechtsnormen*, Recht im objektiven Sinn, begründet werden; sie ist die gewissen Korporationen zustehende Befugnis, sich innerhalb des von ihnen beherrschten Kreises oder doch für ihre besonderen Angelegenheiten nach freiem Ermessen ihr eigenes *Recht* (Willküren, Statute, Beliebungen) zu setzen. Hierbei ist noch zu bemerken, daß derartige Satzungen nicht den Charakter eines Vertrages an sich tragen, sodaß nur diejenigen dadurch gebunden würden,

welche dieselben unmittelbar zustande gebracht haben; sie haben vielmehr Gesetzeskraft für alle gegenwärtigen und zukünftigen Mitglieder der Korporation, und die Autonomie entspricht demnach in dem engen Kreise ihrer Wirksamkeit der Gesetzgebung des Staates. Dem Reichstag ist somit die Befugnis erteilt, für seine besonderen Angelegenheiten nach freiem Ermessen sein eigenes Recht zu setzen.

Allein wenn nach diesen Ausführungen auch zugegeben werden muß, daß die Geschäftsordnung des Reichstags objectiv-rechtlichen Charakter (vicem legis) hat, so ist doch ferner zu berücksichtigen, daß die vis legum eine verschiedenartige ist; man muß in dieser Hinsicht wohl unterscheiden zwischen den schon oben angeführten eigentlichen Verfassungsgesetzen, einfachen Gesetzen und autonomen Bestimmungen, und man muß demnach das Verhältnis dieser Gesetzesarten zu einander feststellen.

Die Verfassungsgesetze, zu denen die Verfassung selbst und die ausdrücklich als Verfassungsgesetze erklärten Gesetze zu rechnen sind, bilden als das Staatsgrundgesetz, als das höchste Gesetz des Staates, eine eigene Klasse; sie nehmen unter allen bestehenden Rechtsquellen den ersten Rang ein, und im Verhältnis zu ihnen kommen einfache Gesetze und autonome Bestimmungen nur als sekundäre Gesetze in Betracht. Verfassungsgesetze sind nach v. Rönne[1]) „garantierte Gesetze, und ihre Fundamentaleigenschaft ist die, daß sie zur Norm für die Spezialgesetzgebung dienen sollen und müssen." Es versteht sich daher von selbst, daß die Spezialgesetzgebung zu keiner Zeit und unter keinen Umständen den Boden der Verfassung verlassen darf, und daß Gesetze, welche mit Verfassungsbestimmungen nicht im Einklang stehen, nicht erlassen werden dürfen, sondern daß im Fall des Bedürfnisses für ein derartiges Gesetz zunächst die Verfassung geändert werden muß.

In letzter Hinsicht sind wesentliche Meinungsverschiedenheiten zu Tage getreten, die infolge der erheblichen praktischen Bedeutung des Gegenstandes für die Entwickelung der konstitutionellen Staatsform auch zu wiederholten Malen den Kammern Veranlassung zu Besprechungen gegeben haben.[2])

---

[1]) v. Rönne, Staatsr. d. preuß. Monarchie, 3. Aufl. 1870. Bd. I. § 22 S. 84 ff. „Das Verhältnis der Quellen d. Staatsr. zu einander."

[2]) Cfr. über die divergierenden Ansichten die Verhandlungen in der I.

In Kürze lassen sich die verschiedenen Ansichten dahin zusammenfassen:

1) Vor der Discussion über ein Spezialgesetz, dessen Inhalt demnächst mit der Verfassung im Widerspruch stehen wird, muß die Verfassungsänderung in Antrag gebracht und darüber, ob eine Änderung stattfinden soll, unter Beobachtung des Art. 78 R. V. Beschluß in zweimaliger Abstimmung gefaßt werden.
2) Gleichzeitig mit dem Spezialgesetze kann auch die Verfassungsänderung beschlossen werden, nur muß die Verfassungsänderung besonders redigiert und dann zweimal zur Abstimmung gebracht werden.
3) Das Spezialgesetz kann ohne Rücksicht auf die Verfassungsänderung beschlossen werden, jedoch muß nach der Annahme desselben die Verfassung redigiert werden und darüber zweimalige Abstimmung erfolgen.
4) Wird nach zweimaliger Abstimmung ein der Verfassung zuwider laufendes Spezialgesetz angenommen, so wird dadurch die Verfassung ohne jede weitere Form abgeändert. —

Die Verfassung selbst enthält nun eine diesbezügliche Vorschrift nicht, sie begnügt sich in Art. 78 mit der Bestimmung: „Veränderungen der Verfassung erfolgen im Wege der Gesetzgebung . .", und die Praxis der Kammern geht ihren besonderen Weg. Danach ist die Beratung über ein derartiges Spezialgesetz nicht überhaupt ausgeschlossen, aber es wird nach der Beendigung der Beratung und vor dem Annahmebeschluß, also vor der zweiten Lesung, eine Untersuchung darüber für notwendig erachtet, ob und welche Verfassungsänderung der Beschluß voraussetzt. Ist dies der Fall, so wird zunächst unter Beobachtung des Art. 78 ein Verfassungszusatzgesetz beschlossen, das die betr. Änderung enthält, und sodann über das Spezialgesetz Beschluß gefaßt. Wenn die nordd. Bundesverf., vom 1. Juli 1867, welche die preuß. Verf.-Urk. in vielen der wichtigsten Punkte abändert, so angenommen wurde, daß man über

preuß. Kammer v. 9. April 1851 (sten. Ber. Bd. II. S. 920—942), v. 23. Februar 1852 (sten. Ber. Bd. I. S. 389—403) und v. 13. März 1852 (sten. Ber. Bd. II. S. 761 ff.)

dieselbe zum zweiten Male in beiden Häusern nach einem Verlauf von 21 Tagen abstimmen ließ, ohne *vorher* die entgegenstehenden Artikel der preuß. Verf.-Urk. abzuändern, so ist dieser Abweichung von der Regel eine prinzipielle Bedeutung deswegen nicht beizumessen, weil höhere politische Motive dieselbe begründeten (vergl. die Reden der Abg. Twesten, v. Hoverbeck und Virchow in der Sitzung vom 1. Mai 1867, Sten. Ber. S. 13 ff.)

Allein vom Standpunkt des konstitutionellen Staatsrechts kann der von der Praxis eingeschlagene Modus nicht gebilligt werden. Man darf nicht außer Acht lassen, daß es sich um eine materielle Änderung der Verfassung handelt, und man darf deshalb die Frage nicht, wie es der Fall ist, zu einer Geschäftsordnungsfrage herabdrücken, sondern man muß verlangen, daß das Verfassungs-Änderungsgesetz *vor* dem Eintritt in die Beratung über das Spezialgesetz von sämtlichen Faktoren der Gesetzgebung angenommen und auch verkündet worden ist.[1]) Durch den Eintritt in die Beratung über ein mit der Verfassung nicht im Einklang stehendes Spezialgesetz wird u. E. schon der Boden der Verfassung verlassen, und dies ist entschieden unzulässig; Gesetze müssen immer, und zwar in jedem Stadium ihrer Beratung, mit der Verfassung übereinstimmen. „Spezialgesetze sollen nicht, wie v. Rönne a. a. O. richtig bemerkt, angenommen werden, *damit* die Verfassung geändert werde, sondern es fragt sich, ob die Verfassung zu ändern sei, damit die ihr widersprechenden beabsichtigten Spezialgesetze *möglich* werden. Bloße Nützlichkeits- und Zweckmäßigkeitsrücksichten vermögen nicht den klaren Rechtsstandpunkt zu verdrängen." —

Verfassungsbestimmungen können nun niemals durch ein einfaches Gesetz oder gar durch statutarische Bestimmungen geändert

[1]) Dieser Ansicht ist auch Herm. Schulze, d. preuß. Staatsr. 2. Bd. 2. Aufl. Lpz. 1890. S. 55, ferner:

Stahl, Philosophie des Rechts, 3. Aufl. Bd. II. S. 290 f.

G. Meyer, deutsch. Staatsr. S. 483.

Beseler, die Reichstagskompetenz S. 190 ff.

H. A. Zachariä, zur Frage von der Reichskompetenz ꝛc. S. 46.

Dagegen: Bähr, die Reichstagskompetenz in d. preuß. Jahrbüch. Bd. XXVIII. Seite 79.

Laband, Annalen d. deutsch. Reichs 1874 S. 1516.

Haenel, die vertragsmäßigen Elemente der deutschen Reichsverf. S. 258.

oder aufgehoben werden, sondern nur durch wirkliche Verfassungs-Änderungs-Gesetze; Verfassungsbestimmungen verlieren nur dadurch ihre Kraft, daß sie durch Verfassungsnovellen entweder aufgehoben oder durch andere in solchen Novellen enthaltene Vorschriften ersetzt worden sind." (Rönne a. a. O.)

Andererseits aber werden durch die Verfassung alle vor der Emanation der Verfassungsurkunde ergangenen Gesetze und Verordnungen, die mit der Verfassung im Widerspruch stehen, ohne Rücksicht auf ihre staatsrechtliche Bedeutung, eo ipso aufgehoben, woraus nach Grundsätzen der Logik ganz von selbst folgt, daß noch viel weniger neuere Gesetze und Verordnungen, welche den Bestimmungen der Verfassung widerstreiten, Rechtsgültigkeit haben können.

Als der Verfassung zuwiderlaufend sind jedoch nicht nur diejenigen Bestimmungen zu betrachten, die einen direkten Widerspruch involvieren, sondern auch diejenigen, „deren Unvereinbarkeit mit der Verfassung sich aus richtiger Schlußfolgerung ergibt; denn was mit richtigen Folgesätzen in ausdrücklichem Widerspruch steht, ist es auch mit der Hauptsache." (Rönne a. a. O.)

Findet sich also ein Widerspruch in Bestimmungen der oben angeführten Gesetzesarten — sei es nun mittelbar oder unmittelbar, — so ist immer die betr. Bestimmung, die sich in der Verfassung findet, die entscheidende, während die Bestimmungen des sekundären Gesetzes als ungültig zu betrachten sind, und zwar selbst dann, wenn letztere die neueren sind.

Mohl[1]) sagt über diesen Punkt, daß doch kein Satz unzweifelhafter feststehe, als daß ein rechtsverändernder Zusatz zu der Verfassung nur mittelst allgemeiner Teilnahme aller Faktoren der Gesetzgebung zustande kommen könne; und wenn das Recht, einseitig in solchem Falle zu handeln, dem Könige, also dem Inhaber der gesammten Staatsgewalt, nicht zustehe, so könne es noch weniger den blos mit einem Kontrole- und Einwilligungsrecht ausgerüsteten Ständen zustehen. Ob die Bestimmung formeller oder materieller Art sei, könne dabei so wenig einen Unterschied machen, als der

[1]) R. v. Mohl, Staatsr. d. Königreichs Württemberg, Bd. I. S. 699. Anmk. 4.

Umstand, daß die Ausführung der fraglichen Bestimmung nur den Ständen gebühre und möglich sei. —

In demselben Sinne drücken sich aus Held, System des Verfassungsrechtes ꝛc. S. 537 Anm. 1: „Denn entweder sind die sogen. Geschäftsordnungen . . . . autonome Bestimmungen, neben welchen jedoch die auf die Geschäftsordnung bezüglichen Verfassungsbestimmungen aufrecht bleiben müssen," ferner Laband, Staatsrecht S. 562 Anmk. 1 i. f.: „Auf die nach Art. 27 dem Reichstage zustehende Autonomie kann aber der § 36 der Geschäftsordnung nicht gestützt werden, weil autonomische Festsetzungen Verfassungssätze nicht aufheben können," endlich Seydel, Commentar z. Verf.-Urk. S. 146. Ziff. 1: „Was dann den Art. 27 anlangt, so ist klar, daß die Autonomie des Reichstags ihre selbstverständliche Grenze in den Bestimmungen der Verfassung findet, daß sie nicht soweit gehen darf, die Verfassung selbst abzuändern," u. A. m.

Nach diesen Ausführungen über das Verhältnis der einzelnen Gesetzesarten zu einander ergibt sich zweifellos, daß diejenigen Bestimmungen einer autonomen Geschäftsordnung, welche der Verfassung widersprechen, *verfassungswidrig* sind, also auf rechtlichen Bestand keinen Anspruch machen können.

Wenden wir nun diesen Satz auf unsere eingangs gestellte Frage an, so ergiebt sich, daß, wenn und soweit der Inhalt des § 36 der Geschäftsordnung mit dem Inhalt des Art. 22 der Reichsverfassung wirklich, und nicht blos anscheinend, wie von einigen Seiten behauptet wird, in Widerspruch steht, der § 36 der Geschäftsordnung verfassungswidrig und ungültig ist.

Die Ansichten der einzelnen Staatsrechtslehrer bezüglich des Widerspruchs der genannten Stellen gehen nun auseinander, indem ein Teil[1]) einen *entschiedenen* Widerspruch findet und damit auch die Verfassungswidrigkeit behauptet, während ein anderer Teil[2]) in der Bestimmung des § 36 der Geschäftsordnung nur einen anscheinenden Widerspruch zu Art. 22 sieht, der auf verschiedene Weise zu rechtfertigen versucht wird. —

Rönne[3]) sagt, die Behauptung, daß die durch § 36 der

[1]) z. B. Hirsemenzel, Laband, Seydel, Zorn, Binding.

[2]) z. B. Thudichum, Auerbach, v. Rönne, v. Riedel, Gg. Meyer, Hm. Schulze.

[3]) v. Rönne, Staatsr. d. deutsch. Reichs 2. Aufl. 1876. Bd. I. § 39. S. 282.

Geschäftsordnung involvierte Einschränkung des im Art. 22 der Reichsverfassung ganz unbedingt ausgesprochenen Grundsatzes der Öffentlichkeit der Verhandlungen des Reichstags verfassungswidrig sei, könne für begründet nicht erachtet werden; denn der Art. 22 stelle die Öffentlichkeit nur als Regel auf, und da der Art. 27 der Reichsverfassung dem Reichstage das Recht gewähre, seinen Geschäftsgang ganz selbständig zu regeln, so gebühre ihm auch die Befugnis, in solchen Fällen, wo es ihm aus Gründen des sachlichen Interesses angemessen erscheine, ausnahmsweise die Öffentlichkeit auszuschließen und hierüber in seiner Geschäftsordnung zu bestimmen.

Zunächst muß es nun nach den obigen Ausführungen über Autonomierecht und dem Verhältnis verschiedenartiger Gesetze zu einander entschieden verneint werden, daß dem Reichstage überhaupt das Recht zustehen kann, in seiner Geschäftsordnung Ausnahmen von Bestimmungen der Verfassung zu konstruieren, wenn ihm nicht ausdrücklich dazu das Recht eingeräumt ist. — In dem Art. 27 der Reichsverfassung jedoch ein ausdrückliches Recht zur Feststellung von Ausnahmen zu finden, dürfte über das Ziel hinaus geschossen sein. Der Art. 22 der Verf.-Urk. kann in seiner bestimmten Form dafür auch gar keine Handhabe geben, und man wird sich bei einer Gesetzesinterpretation wohl nicht dazu herbeilassen dürfen, die Sentenz „nulla regula sine exceptione“ anzuwenden, und mit Zuhilfenahme derselben Ausnahmen von einem allgemein aufgestellten Satz zu konstruieren. In der Verfassung selber muß der Reichstag bezüglich seines Autonomierechtes eine unbedingte Grenze finden; die Verfassung bildet, wie schon oben gesagt, die Norm für jegliche Spezialgesetzgebung, und niemals kann es gestattet sein, über die so gestellten Grenzen hinauszugehen. Seydel bemerkt beim Nachweis der Verfassungswidrigkeit des § 36 der Geschäftsordnung in dieser Beziehung sehr treffend, daß es dem Reichstage mit demselben Recht einfallen könnte, durch Geschäftsordnung zu bestimmen, daß in gewissen Fällen zur Gültigkeit der Abstimmung nicht die Anwesenheit der Mehrheit der Mitglieder nötig sei, weil damit die Regel des Art. 28 der Verf.-Urk. auch nicht aufgehoben werde.

Der Reichstag des norddeutschen Bundes hat auch schon selber dokumentiert, daß er sich bezüglich des ihm gemäß Art. 27 der Verf.-Urk. zustehenden Autonomierechts in gewissen Grenzen

zu bewegen habe: Als nämlich im Jahre 1868 gelegentlich der Revision der Geschäftsordnung des Reichstags vom Abgeordneten Grafen zu Münster beantragt wurde, die Bestimmung aufzunehmen: „Fehlt ein Mitglied ohne Urlaub während 10 aufeinander folgenden Plenarsitzungen, so wird dasselbe durch das Präsidium aufgefordert, seinen Sitz im Hause binnen einer vom Präsidenten zu bestimmenden Frist einzunehmen. Folgt dasselbe trotz bescheinigten Empfanges dieser Aufforderung nicht, so wird angenommen, daß das ausbleibende Mitglied sein Mandat niedergelegt habe und eine Neuwahl veranlaßt", da wurde von Seiten der Geschäftsordnungs-Kommission dieser Antrag nicht befürwortet, mit der Begründung, daß einerseits der materielle Inhalt des Antrags Bedenken errege, andrerseits aber auch derartige Bestimmungen nicht durch die Geschäftsordnung, sondern nur durch ein förmliches Gesetz, und zwar durch Verfassungsgesetz eingeführt werden könnten.[1])

Übrigens sollte durch Art. 22 der Verf.-Urk. auch überhaupt keine allgemeine Regel aufgestellt werden, sondern es sollte u. E. durch Abs. 1 der Punkt bezüglich der Öffentlichkeit der Verhandlungen erschöpfend geregelt werden; dafür scheinen Momente genug zu sprechen.

Es mag zwar zugegeben werden, daß vor allen Dingen vielleicht der Umstand verleiten könnte, dem Gedanken Raum zu geben, es sei durch Abs. 1 des Art. 22 nur eine allgemeine Regel aufgestellt, daß die Verfassungen bezw. Geschäftsordnungen fast sämtlicher Einzelstaaten Deutschlands, sowie auch die meisten außerdeutschen Geschäftsordnungen parlamentarischer Körperschaften in Ausnahmefällen geheime Sitzungen zulassen. Man könnte also vielleicht sagen, ebenso habe auch der verfassungsgebende Reichstag Ausnahmefälle zulassen wollen, habe sich aber mit der Aufstellung des Prinzips begnügt, um so mehr, als die Verf.-Urk. gerade bezüglich der Geschäftsordnung nur wenige und allgemeine Sätze enthalte. Allein dem ist nicht zuzustimmen.

In erster Linie liegt die Sache bei den Einzelstaaten ganz anders als bei der Reichsverfassung.

---

[1]) Sten. Bericht der Verhandlungen des Reichstags von 1868 S. 296 und 454—457.

In denjenigen Staaten nämlich, in denen die Geschäftsordnung nicht in die Verfassung selbst mit aufgenommen ist, in denen also die Geschäftsordnung nicht selbst den Charakter eines Verfassungsgesetzes hat, ist entweder in der Verfassung von der Öffentlichkeit der Sitzung nichts erwähnt, sondern es ist die Regelung dieses Punktes in seinem ganzen Umfange der Geschäftsordnung überlassen, oder aber — wie es meistens der Fall ist[1]) — es ist in der Verfassung die Öffentlichkeit der Sitzungen bestimmt, zugleich sind aber auch, — also schon in der Verfassung — unter bestimmten Voraussetzungen geheime Sitzungen für zulässig erklärt, während im übrigen die Regelung des Geschäftsganges der Geschäftsordnung überlassen ist. Ich verweise in dieser Beziehung auf die diesbezüglichen Bestimmungen der Einzelstaaten.

Bei der Reichsverfassung liegt die Sache jedoch so, daß in der Verfassung nur die Öffentlichkeit ohne Ausnahme ausgesprochen ist, während in der Geschäftsordnung die Ausnahmen unter bestimmten Voraussetzungen für zulässig erklärt werden.

Es sei hier übrigens noch speziell auf die einschlägigen Bestimmungen in der preußischen Verf.-Urk. sowohl, als in der Geschäftsordnung der 2. Kammer in Preußen hingewiesen, da dieselben bei der Entstehungsgeschichte der Geschäftsordnung des deutschen Reichstags einen nicht unwesentlichen Faktor bilden, und die nähere Betrachtung der Entstehungsgeschichte der Geschäftsordnung des deutschen Reichstags eine Deutung dafür gibt, warum die ausnahmsweise Zulässigkeit geheimer Sitzungen in die Geschäftsordnung überhaupt aufgenommen ist.

Der verfassungsgebende Reichstag des norddeutschen Bundes vom Jahre 1867 hat nämlich bei der Feststellung seiner Geschäftsordnung diejenige der preußischen Kammer der Abgeordneten als für ihn maßgebend en bloc angenommen, einerseits weil sich dieselbe in der Praxis schon bewährt hatte, andererseits und nicht am wenigsten aber auch deshalb, um durch weitschweifige Diskussionen über diesen formellen Punkt nicht unnötig viel Zeit zu verlieren. Aus gleichem Grunde hat denn auch der Reichstag des deutschen Reiches im Jahre 1871 die Geschäftsordnung des norddeutschen Bundes, abgesehen von geringfügigen Modifikationen,

[1]) Cfr. Note 1 auf S. 1.

als für ihn maßgebend angenommen, wie ja auch die Verfassung des deutschen Reiches im wesentlichen mit der Verfassung des norddeutschen Bundes übereinstimmt; und so kommt es, daß der § 36 der Geschäftsordnung des Reichstags mit dem diesbezüglichen § der Geschäftsordnung der zweiten preußischen Kammer wörtlich übereinstimmt, nur daß natürlich für „Kammer" der Ausdruck „Reichstag" 2c. gesetzt ist.

Allein es war damit der Unterschied übersehen, daß der Art. 78 der preußischen Verfassungsurkunde schon ganz den gleichen Wortlaut hat, sodaß es für die Geschäftsordnung der 2. Kammer keinen Anstand haben konnte, die ganz gleichlautende Bestimmung aufzunehmen. Die Verfassung des norddeutschen Bundes und ebenso die Reichsverfassung dagegen spricht in Art. 22 nur von der Öffentlichkeit ohne Ausnahme, und bei der en bloc-Annahme der Geschäftsordnung der zweiten preußischen Kammer kann dieser Widerspruch übersehen worden sein. —

Man hätte nun allerdings diesen Widerspruch nachher heben können und sollen, indem man gelegentlich der Verfassungs-Revision ein diesbezügliches Amendement zu Art. 22 eingebracht hätte; jedoch gerade der Umstand, daß dies trotz wiederholter günstiger Gelegenheit nicht geschehen ist, scheint mir schlagend zu beweisen, daß durch Art. 22 Abs. 1 der Punkt der Öffentlichkeit erschöpfend geregelt sein sollte.

Warum hat denn in der Sitzung des konstituierenden Reichstags vom 29. März 1867, in welcher gerade der Art. 22 Gegenstand der Spezialdebatte war, niemand einen Antrag nach dieser Richtung gestellt? Hier wäre doch die beste Gelegenheit gewesen, ein Amendement betr. ausnahmsweiser Zulassung geheimer Sitzungen einzubringen, wie ja auch in dieser Sitzung das Amendement Lasker „Wahrheitsgetreue Berichte 2c." betr.[1]) eingebracht und angenommen wurde. — Man hat sich gerade mit dem Art. 22 der Reichsverfassung verhältnismäßig lange beschäftigt, und von verschiedenen Seiten, insbesondere von Lasker und Dr. Becker-Dortmund ist in längeren Ausführungen immer und immer wieder auf das Prinzip der absoluten Öffentlichkeit mit allen seinen

[1]) Abs. 2 des Art. 22 der Verf.-Urk.

Konsequenzen hingewiesen[1]), jedoch es ist keine Stimme dagegen laut geworden, und man darf deshalb wohl daraus folgern, daß der Reichstag mit der Fassung des Art. 22 in seinem ganzen Umfange und mit allen seinen Konsequenzen einverstanden war und ausnahmsweise geheime Sitzungen nicht zulassen wollte.

Wenn man nun ferner bedenkt, daß fast sämtliche Einzelstaaten in der Verfassung den Ausnahmefall schon erwähnen, so darf auch wohl dem eventuellen Einwand nicht Raum gegeben werden, es sei lediglich vergessen, diesen Zusatz aufzunehmen, sondern man wird viel eher daraus schließen müssen, daß man den Zusatz nicht gewollt hat, daß man lediglich den Abs. 1 gewollt hat; sollte aber thatsächlich ein Fall des Vergessens vorliegen, so trifft eben, nachdem von keiner Seite Widerspruch erhoben ist, ein: „quod etiam error, saepe jus facit." —

Um übrigens wieder auf Rönne zurückzukommen, so scheint mir dessen oben citierte Ansicht auch mit seinen eigenen Ausführungen in seinem „Staatsrecht der preußischen Monarchie" einigermaßen im Widerspruch zu stehen.

Denn einmal lassen schon seine Ausführungen (in Bd. I 1 § 22 S. 84 ff. a. a. O.) über das Verhältnis der Quellen des Staatsrechts untereinander zu einem entgegengesetzten Schluß kommen, sodann aber sagt er in § 132 S. 448 ff. Bd. I. 2 a. a. O. betr. die allgemeinen Grundsätze der Geschäftsordnungen wörtlich: „Die Normen der Verfassungsurkunde sind daher auch für den Geschäftsgang der Kammern und für dessen Festsetzung durch die Geschäftsordnungen bindend und dürfen durch letztere niemals beeinträchtigt werden."

Daß aber der Art. 22 der Verfassungsurkunde durch § 36 der Geschäftsordnung thatsächlich beeinträchtigt wird, kann einem Zweifel wohl kaum unterliegen.

Es ist somit dargethan, daß durch Art. 22 Abs. 1 der Reichsverfassung nicht ein allgemeines Prinzip aufgestellt sein sollte, sondern daß eine erschöpfende Regelung des Punktes bezüglich der Öffentlichkeit der Reichstagsverhandlungen gewollt ist, und daß demnach dem Reichstage nicht das Recht zustehen konnte, in

[1]) Sten. Ber. über d. Verhandlgn. des Reichstags 1867 S. 439 ff.

der Geschäftsordnung Ausnahmen aufzustellen, nachdem eine ausdrückliche Genehmigung hierzu in Art. 27 der Reichsverfassung nicht wohl zu finden ist.

Damit wäre die Ansicht Rönnes widerlegt.

Wenn dann weiter die Meinung Riedel's[1]) dahin geht, die Öffentlichkeit könne nach § 36 der Geschäftsordnung des Reichstags unter Umständen ausgeschlossen werden, eine Abweichung von der Verfassung sei hierin nicht wohl zu finden, da Art. 22 Abs. 1 lediglich eine allgemeine Regel enthalte, so ist diese übrigens mit keinem Worte begründete Ansicht, da sie sich mit der Anschauung Rönne's deckt, durch die obigen Ausführungen widerlegt.

In ganz anderer Weise sucht Thudichum den § 36 der Geschäftsordnung zu rechtfertigen.

In seinem „Verfassungsrecht des norddeutschen Bundes und des deutschen Zollvereins" sagt er S. 192: „Die Verhandlungen des Reichstags sind laut Bestimmung der Verfassungsurkunde Art. 22 öffentlich. Die vom Reichstage beschlossene Geschäftsordnung läßt jedoch, in Übereinstimmung mit der Geschäftsordnung des preußischen Abgeordnetenhauses, sowie wohl aller parlamentarischer Körperschaften, in Ausnahmefällen einen Ausschluß der Öffentlichkeit zu, indem sie bestimmt u. s. w.", und in der Anmerkung hierzu: „Der Bundesrat und das Bundespräsidium haben gegen diese Bestimmung keinen Widerspruch erhoben und werden keinen erheben."

Thudichum will offenbar einmal durch die Thatsache, daß Bundesrat und Bundespräsidium sich dieser Bestimmung der Geschäftsordnung nicht widersetzt haben, sodann aber auch durch den im Text eingeschalteten Satz: „in Übereinstimmung mit der Geschäftsordnung des preußischen Abgeordnetenhauses, sowie wohl aller parlamentarischer Körperschaften", die Rechtsbeständigkeit des § 36 verteidigen.

Was nun den letzten Punkt betrifft, so ist schon oben dargethan, daß aus dem Umstande, daß andere Geschäftsordnungen ebenfalls diese Bestimmung haben, für unsern Fall ein Beweis

[1]) Riedel, Komm. zur Verf.-Urk. S. 112 ad Art. 22 1a.

nicht hergeleitet werden kann, und ich brauche mich deshalb an dieser Stelle hierüber nicht weiter auszulassen.

Aber auch den ersten Punkt anlangend, so ist durch das stillschweigende Verhalten des Bundesrats und des Bundespräsidiums für die Rechtsbeständigkeit des § 36 der Geschäftsordnung garnichts bewiesen.

Es ist zwar richtig, daß die Regierung an den einzelnen Bestimmungen der Geschäftsordnung der gesetzgebenden Körper aus mehr als einem Grunde ein ausgedehntes Interesse hat und haben muß, und man kann aus dem Stillschweigen des Bundesrats, sich stützend auf den Satz, qui tacet, consentire videtur, wohl die Folgerung ziehen, daß er mit der Bestimmung in § 36 der Geschäftsordnung einverstanden war; wenn man jedoch berücksichtigt, daß es sich um Feststellung von Gesetzesnormen handelt, so muß man doch sagen, daß ein solches Schweigen für die Rechtsbeständigkeit der Bestimmungen ganz irrelevant ist. Daß aber dem Bundesrat jederzeit das Recht zugestanden wäre, nach dieser Richtung hin seine Ansicht zu äußern, kann mit Rücksicht auf Art. 9 der Reichsverfassung nicht bezweifelt werden.

Aus welchen Gründen auch immer der Bundesrat geschwiegen haben mag, absichtlich oder unabsichtlich, die Thatsache kann niemals für die Rechtsbeständigkeit des § 36 der Geschäftsordnung in's Feld geführt werden, denn eine Verfassungsänderung kann nie durch tacitus consensus, sondern nur durch Gesetz, und zwar durch Verfassungsgesetz geschaffen werden.

Der gleichen Ansicht mit Thudichum scheint Auerbach[1]) zu sein; er bemerkt zu § 36 der Geschäftsordnung ebenfalls, daß weder der Bundesrat noch das Präsidium gegen diese Bestimmung einen Widerspruch erhoben hätten, weshalb hier nur auf Thudichum verwiesen werden möge.

Georg Meyer[2]) sucht die Rechtsbeständigkeit des § 36 der Geschäftsordnung mit dem Wortlaut des Abs. 2 des Art. 22, in welchem von „wahrheitsgetreuen Berichten über Verhandlungen in

[1]) Auerbach, das neue deutsch. Reich und s. Verfassg. Berlin 1871 S. 113.

[2]) Georg Meyer, Lehrb. d. deutsch. Staatsrechts 3. Aufl. 1891 S. 373.

den öffentlichen Sitzungen" die Rede ist, per argumentum e contrario zu begründen. Er sagt: „Wenn aber Abs. 2 desselben Art. 22 bestimmt, daß wahrheitsgetreue Berichte über Verhandlungen in den öffentlichen Sitzungen des Reichstags von jeder Verantwortlichkeit frei bleiben, so erkennt er damit stillschweigend die Möglichkeit anderer als öffentlicher Sitzungen an. Gegen diese Auffassung ist nicht geltend zu machen, den Gegensatz zu den öffentlichen Sitzungen des Reichstags bildeten die geheimen Verhandlungen der Abteilungen und Kommissionen. Der Ausdruck „Sitzungen des Reichstags", zu welchem das Wort „öffentlich" als beschränkender Zusatz hinzutritt, kann nur von Plenarsitzungen verstanden werden".

Abgesehen nun davon, daß der Abs. 2 die Folge aus dem in Abs. 1 ausgesprochenen Prinzip der absoluten Öffentlichkeit ist; abgesehen ferner davon, daß Abs. 1 und Abs. 2 des Art. 22 sich in einem unvereinbaren Widerspruch befinden würden, wenn Abs. 2 die Zulässigkeit geheimer Sitzungen voraussetzte, während Abs. 1 das Prinzip der absoluten Öffentlichkeit festsetzt, eine Inconsequenz, die man dem Gesetzgeber niemals vorwerfen darf, solange man nicht einen durchschlagenden Beweis hierfür hat, so läßt sich die Ansicht Meyer's auch von einem andern Gesichtspunkte aus widerlegen.

Selbst zugegeben, der Art. 22 habe mit dem Ausdruck „Sitzungen" zunächst nur die Plenarsitzungen im Auge, sodaß die „nicht öffentlichen Sitzungen der Abteilungen und Kommissionen" einen direkten Gegensatz nicht darstellen; immerhin bilden sie einen naheliegenden Gegensatz. „Es wäre eine sehr gewaltsame Auslegung, anzunehmen, daß eine Beschränkung des in Abs. 1 des Art. 22 mit aller Schärfe aufgestellten Grundsatzes in Abs. 2 durch das Wort „öffentlich" so zu sagen eingeschmuggelt worden sei, wenn man da von Schmuggel reden kann, wo keinerlei Anzeichen einer Absicht vorliegt." (Seydel, in d. Annalen d. d. Reichs. 1880 S. 416.)

Allein man braucht zur Erklärung des Ausdrucks „öffentliche Sitzungen" nicht einmal den naheliegenden Gegensatz; denn selbst wenn gar kein Gegensatz vorhanden ist, so muß aus dem Umstande, daß der Abs. 2 von öffentlichen Sitzungen spricht,

doch noch nicht mit Notwendigkeit der Schluß gezogen werden, daß es auch andere als öffentliche Sitzungen gebe; insbesondere dann nicht, wenn für die entgegengesetzte Ansicht verschiedene Momente sprechen, die einerseits in der Entstehungsgeschichte des Art. 22, andererseits in der Spezialdebatte über diesen Art. in der Sitzung des konstituierenden Reichstags vom 29. März 1867 (sten. Bericht 1867 S. 439 ff.) unbedingt zu finden sein dürften.

Der Art. 22 der Reichsverfassung bestand nämlich zunächst nur aus dem jetzigen ersten Absatz, wonach geheime Verhandlungen des Reichstags als unbedingt ausgeschlossen erscheinen müssen; erst durch das Amendement Lasker wurde in der vorerwähnten Sitzung der Abs. 2 angenommen.

Wenn man nun in Erwägung zieht, daß durch Abs. 2 wörtlich der § 38 des preußischen Preßgesetzes vom 12. Mai 1851 in die Verfassung aufgenommen ist, und weiter erwägt, daß in der preußischen Kammer auch „nicht öffentliche Sitzungen" auf Grund der Verfassung zulässig sind, so wird dadurch wohl das Mißverständnis gehoben.

Dazu kommt, daß die Ausführungen der verschiedenen Redner in der mehrerwähnten Sitzung gar keinen Zweifel darüber lassen, daß man mit Abs. 2 gen. Art. nichts weniger beabsichtigte, als den Inhalt des Abs. 1 zu beschränken und abzuschwächen. Dies geht insbesondere aus den Worten Lasker's, der selber das Amendement eingebracht hatte, hervor: „Ich bin für das Prinzip der Öffentlichkeit der Verhandlungen, wie es im Art. 22 ausgedrückt ist, zugleich aber auch für seine Konsequenzen"; daß aber die Zulassung geheimer Sitzungen dem widerspricht, wird ernstlich wohl nicht bestritten werden wollen.

Schulze[1]) hält ebenfalls geheime Sitzungen des Reichstags für zulässig.

Er stützt sich dabei einmal gleich Meyer auf den Wortlaut des Abs. 2 Art. 22, und führt dann weiter aus: „Wenn auch die Verfassung die Möglichkeit einer ausnahmsweisen geheimen Sitzung nicht ausdrücklich erwähnt, so ist doch dieser Satz der

[1]) Herm. Schulze, Lehrb. d. deutsch. Staatsrechts Bd. II Lpz. 1886 S. 85.

Geschäftsordnung nicht als verfassungswidrig zu bezeichnen, wie die Gültigkeit des § 36 der Geschäftsordnung auch von den andern Faktoren der Reichsverfassung nie angezweifelt worden ist. Es ist vielmehr gemeinen Rechtens und geradezu selbstverständlich, daß überall, wo Öffentlichkeit der parlamentarischen oder gerichtlichen Verhandlungen eingeführt ist, Ausnahmsfälle vorkommen können, wo im Interesse des Staates oder der öffentlichen Sittlichkeit Ausschluß der Öffentlichkeit dringend geboten erscheint. Nur mit diesem Vorbehalt ist Art. 22 der Reichsverfassung zu verstehen . . . ."

Dem ist nur zu erwidern, daß allerdings überall neben dem Prinzip der Öffentlichkeit Ausnahmsfälle gestattet sind, das ist aber nur deswegen Rechtens und selbstverständlich, weil und wenn hierfür eine gesetzliche Vorschrift vorhanden ist, die in unserm Fall eben nicht vorliegt; Billigkeitsrücksichten können eine gesetzliche Norm nicht alterieren. Der Umstand, daß z. B. ein Gericht entgegen der gesetzlichen Vorschrift von der Öffentlichkeit Abstand nahm, hat schon zu wiederholten Malen Staub aufgewirbelt.

Auch daraus, daß die Gültigkeit des § 36 von den andern Faktoren der Reichsverfassung nie angezweifelt worden ist, kann ein Beweis für die Rechtsbeständigkeit desselben nicht hergeleitet werden, wie schon oben dargethan wurde.

Was im übrigen die Zulässigkeit von Ausnahmen betrifft, so darf hier wohl nur auf das S. 11 Gesagte verwiesen werden. —

Der hier vertretene Standpunkt wird soweit auch durch die Ansicht Hirsemenzel's unterstützt, und es wäre deshalb nicht mehr notwendig, auf dieselbe näher einzugehen. Allein wenn H. die Verfassungswidrigkeit des § 36 der Geschäftsordnung auch zugiebt, so zieht er doch daraus Konsequenzen, denen schwerlich zuzustimmen ist, und da die Frage nach den aus der Verfassungswidrigkeit des § 36 sich ergebenden Konsequenzen im engsten Zusammenhang mit der gestellten Frage selbst steht, so kann dieser Punkt hier nicht unberücksichtigt gelassen werden.

Hirsemenzel[1]) meint nämlich, es sei nur ein in geheimer Schlußberatung gefaßter Plenarbeschluß des Reichstags ungültig,

[1]) Hirsemenzel, die Verf. d. nordd. Bundes S. 85.

da sich das Erfordernis der Öffentlichkeit „ohne Zweifel" nur auf die Schluß- (nicht Vor-)beratungen des Plenum beziehe.

Es besteht nun u. E. durchaus keine Veranlassung, eine Scheidung zwischen Vor- und Schlußberatungen zu machen; die Fassung des Art. 22 giebt dafür gewiß keinen Anhaltspunkt. — Der Artikel spricht lediglich allgemein von den „Verhandlungen des Reichstags", und wenn man nun auf Grund der Verfassungswidrigkeit des § 36 der Geschäfts-Ordnung zu dem Schluß kommt, daß in geheimer Sitzung gefaßte Beschlüsse ungültig sind — wie es ja Hirsemenzel thut — so muß man konsequenter Weise diese Ungültigkeit auch für jeden Fall annehmen. Glaubt man eine Scheidung machen zu müssen, so muß man dazu irgend einen Grund haben und Beweis dafür bringen, mit dem Worte „zweifellos" kommt man darüber nicht hinweg. Die hier vertretene Ansicht[1]) wird aber durch den klaren Wortlaut des Art. 22 unterstützt und bedarf daher eines Beweises nicht.

Seydel, der den § 36 der Geschäftsordnung immer als verfassungswidrig angesehen hat, hielt früher[2]) nicht nur die in geheimer Vorberatung, sondern alle in geheimen Sitzungen, also auch die in geheimen Schlußberatungen gefaßten Beschlüsse trotz der Verfassungswidrigkeit des § 36 für gültig, indem er den Art. 22 als eine lex imperfecta bezeichnete, da die Verfassung an eine Verletzung des betreffenden Artikels im bestimmten Falle nicht die Folge der Nichtigkeit knüpfe.

Allein wenn er auch in den Annalen des deutschen Reichs (1880 S. 416 ff.) vollständig die hier entwickelte Ansicht zum Ausdruck gebracht hat, weil „die Nichtigkeit die notwendige Folge des Mangels eines wesentlichen Elementes bei einer Rechtshandlung ist", so möge dennoch mit einigen Worten ausgeführt werden, daß die Bezeichnung „lex imperfecta" auf Art. 22 der Verfassungsurkunde nicht angewendet werden kann.

Eine lex imperfecta setzt zunächst ein Verbotsgesetz voraus, denn die Quellen definieren: „imperfecta est lex, quae vetat,

[1]) Gleicher Ansicht ist v. Rönne, Staatsr. d. deutsch. Reichs 2. Aufl. 1876 Bd. I S. 282.

[2]) Seydel, Kommentar zur Verf.-Urk. für das deutsche Reich S. 146 ff. ad Art. 22 in fine.

aliquid fieri, et si factum sit, nec rescindit, nec poenam injungit ei, qui contra legem fecit." (Ulp. fragm. 1, 2.)

Der Art. 22 Abs. 1 muß aber in seiner apodictischen Form notwendig als Gebotsgesetz aufgefaßt werden. Würde man aber auch aus diesem Gebot ein Verbot konstruieren, indem man den Art. 22 Abs. 1 dahin formuliert: „Geheime Sitzungen des Reichstags sind verboten", so würde man noch nicht dazu kommen, in geheimer Sitzung gefaßte Beschlüsse für gültig erklären zu müssen, denn u. E. muß man da immer eine lex perfecta annehmen, wo nicht die Vermutung für das Gegenteil spricht; zu einer solchen Vermutung dürfte aber nach den obigen Ausführungen keine Veranlassung gegeben sein.

Die l. 5 C. de legibus 1,14 von Theodosius und Valentinian, wonach gesetzliche Verbote die Androhung der Nichtigkeit der Zuwiderhandlung in sich schließen, ist nach Dernburg[1]) eine Auslegungsregel für römische Verbotsgesetze, die daher im justinianischen Recht nur gegolten habe, wenn das Gesetz selbst nichts anders verfügte. Auf Verbotsgesetze der neueren Zeit könne die römische Auslegungsregel nicht angewendet werden, vielmehr sei aus Wort und Sinn der Gesetze zu entnehmen, welche Folgen sich an die Zuwiderhandlung knüpfen sollen. Gehen aber Wort und Sinn dahin, so liegt kein Grund vor, die römische Auslegungsregel nicht auch heute noch anzuwenden, wie denn auch das Reichsgericht sich wiederholt derselben bedient hat.[2]) Nachdem aber oben dargethan ist, daß das absolute Prinzip der Öffentlichkeit mit allen seinen Konsequenzen gewollt ist, so muß folgerichtig auch Art. 22 als lex perfecta angesehen werden.

Man würde auch, wollte man in allen Fällen, in denen die Folge der Nichtigkeit nicht ausdrücklich ausgesprochen ist, ein lex perfecta annehmen, gar oft zu absurden Resultaten kommen; um nur von vielen Beispielen eins anzuführen, müßte man Reichstagsbeschlüsse für gültig erklären, welche mit relativer Stimmenmehrheit gefaßt sind. (Art. 28 Verf.-Urk.)

Übrigens scheint die von Laband[3]) ausgesprochene und auch

[1]) Dernburg, Pandekten 2. Aufl. Bd. I § 31 S. 68.

[2]) Reichsger.-Entsch. Bd. 5 S. 124 Bd. 18 S. 243.

[3]) Laband, Staatsr. d. deutsch. Reichs, 2. Aufl. Bd. I § 36 S. 322 N. 2.

von Seydel (in den Annalen 1880 S. 417) Zorn[1]) und Binding[2]) geteilte Ansicht, wonach ein in geheimer Sitzung von Reichstagsmitgliedern gefaßter Beschluß überhaupt kein „Reichstags-Beschluß" im Sinne der Verfassung ist, am meisten zu entsprechen.

Denn wenn sich die Mitglieder des Reichstags zu einer Besprechung unter Ausschluß der Öffentlichkeit versammeln, so ist diese Besprechung nur als private zu erachten, es kann ihr aber nicht der staatsrechtliche Charakter einer „Reichstags-Verhandlung" zugesprochen werden. Infolgedessen kann bei den in solcher Verhandlung gefaßten Beschlüssen auch nicht von „Reichstags-Beschlüssen" die Rede sein, und man kann deshalb nicht von der Gültigkeit oder Ungültigkeit der Beschlüsse als Reichstagsbeschlüsse sprechen. —

Somit erscheint die Verfassungswidrigkeit des § 36 der Geschäftsordnung, zugleich aber auch die Ungültigkeit in geheimer Sitzung gefaßter Beschlüsse für dargethan.

Da die vorliegende Untersuchung eine reine Rechtsfrage betrifft, so kann die Frage nach der Zweckmäßigkeit der betr. Bestimmung selbstverständlich für die Beantwortung der Frage selbst von keinem Belang sein, denn die natürliche Billigkeit darf nie zum Vorwande dienen, um von dem klaren Buchstaben des Gesetzes abzuweichen.

Immerhin aber mögen zum Schluß noch einige Worte bezüglich der Zweckmäßigkeit der Öffentlichkeit in den Verhandlungen parlamentarischer Körperschaften Platz finden.

Wenn es auch an Stimmen nicht fehlen mag, welche den Ausschluß der Öffentlichkeit unter allen Umständen verdammen, so dürfte doch wohl die allgemeine Ansicht dahin gehen, daß unter gewissen Umständen und Voraussetzungen geheime Sitzungen geboten erscheinen. Allerdings wird man sie nicht für absolut notwendig zu halten brauchen, da in den Kommissionssitzungen ein Ausweg gefunden werden kann, aber vom Standpunkt der Zweck-

[1]) Zorn, das Staatsr. d. deutsch. Reichs, Berl. u. Lpz. 1880 Bd. I S. 188.

[2]) Binding, Handbch. d. Strafrechts, Lpz. 1885 Bd. I § 142 S. 680.

mäßigkeit wird man die ausnahmsweise Zulässigkeit geheimer Sitzungen nur gutheißen können. —

Denn einerseits kann die Regierung gewiß in die Lage kommen, dem Parlament zur Begründung irgendwelcher Gesetzesvorlagen Mitteilungen, beispielsweise über auswärtige Angelegenheiten, machen zu müssen, die wenigstens momentan der Allgemeinheit vorzuenthalten sind,[1]) andererseits aber können auch aus dem Parlament selbst heraus Sachen zur Sprache gebracht werden, welche besser Geheimnis des Hauses bleiben.

Es liegt zwar, wie Zoepfl[2]) bemerkt, in der Natur der Sache, daß da, wo die Verfassung auf die Grundidee einer allgemeinen Volksvertretung gebaut ist, dem Volke auch die Kenntnisnahme von der Thätigkeit der Landesvertreter möglich gemacht werden muß, insbesondere um beurteilen zu können, inwieferne der aus dem Volke hervorgegangene Teil des Repräsentationskörpers das öffentliche Vertrauen rechtfertigt oder nicht, und es stellt sich somit die Öffentlichkeit der landständischen Sitzungen, Verhandlungen und Protokolle als eine unabweisbare Forderung der Repräsentativverfassung dar, aber es ist überall anerkannt, daß ausnahmsweise auch geheime Sitzungen stattfinden können.

Held[3]) sagt darüber:

> „Trotz des gewiß richtigen Prinzips der Öffentlichkeit der ständischen Versammlungen, kann dessen ausnahmsweise Beschränkung oder Ausschließung aus Gründen von höherem Interesse notwendig erscheinen."

Klüber[4]) führt aus:

> „Öffentlichkeit der landständischen Verhandlungen als Regel ist zweckmäßig, teils als Sporn für die Thätigkeit als Berufspflicht der Mitglieder . . . . . und auch als Anregung eines verfassungsmäßigen Volkslebens.

[1]) In den meisten Verfassungen ist der Regierung ausdrücklich das Recht zugestanden, den Ausschluß der Öffentlichkeit zur Behandlung einer vertraulichen Angelegenheit zu verlangen z. B. Sachsen § 135, Württemberg § 167, Oldenburg Art. 157 § 2 a.

[2]) Zoepfl, Grundsätze d. allg. u. deutsch. Staatsr. 5. Aufl. Bd. II S. 477.

[3]) Held, System d. Verf.-Rechts, 2. Teil S. 488 Nr. 9.

[4]) Klüber, öffentl. Recht d. deutsch. Bundes ꝛc. 4. Aufl. § 300 IV. In Note 1 umfangreiches Material für die Frage.

Was in Hinsicht auf öffentliche Rechten und Pflichten Aller verhandelt wird, muß in der Regel auch Allen kund werden, und was das Licht vertragen kann, hat nicht nötig das Licht zu scheuen. Daher gilt der Geist der Öffentlichkeit in ständischen Verhandlungen für den Genius des öffentlichen Wohls, und als eine der wichtigsten Grundbedingungen des öffentlichen Lebens."

Binding a. a. O.: „daß aber die unbedingte Öffentlichkeit bedauerlich ist, liegt auf der Hand."

Ein weiteres nicht uninteressantes Material für diese Frage liefern ferner die Reden Lasker's und Becker-Dortmund, sowie die Gegenäußerungen des damaligen Präsidenten der Bundeskommissarien Grafen von Bismarck in der Reichstagssitzung vom 29. März 1867 [1]), gelegentlich der Spezialdebatte über Abs. 2 des Art. 22 der Verfassungsurkunde; sodann auch Story in seinen „Commentaries on the constitution" I § 866: This privilege is strictly ꝛc.

Endlich sei auch noch auf die Schrift des Freiherrn von Seckendorff, „Bedenken gegen die Öffentlichkeit der Beratung und Beschlußfassung moralischer Personen, besonders des Staates", hingewiesen, doch dürften die hier ausgesprochenen Bedenken, die sich gegen jede menschliche Einrichtung erheben lassen, gegen die Vorteile der Öffentlichkeit zurücktreten.

Die Voraussetzungen, unter denen der Ausschluß der Öffentlichkeit beschlossen werden kann, sind in den einzelnen Geschäftsordnungen bezw. Verfassungen verschieden mehr oder weniger zweckmäßig festgesetzt. Näheres darüber findet sich bei Zoepfl a. a. O. S. 478. Mohl, Staatsrecht ꝛc. Tüb. 1860 Bd. I S. 304 ff.

[1]) Sten. Ber. 1867 S. 439 ff.

Schließlich habe ich noch die angenehme Pflicht, Herrn Professor Dr. von Marquardsen in Erlangen für gütige Angabe des Themas meinen wärmsten Dank auszusprechen.